

IJIN LOKASI SEBAGAI PENGENDALI PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI NON-PERTANIAN

TOTOK DWINUR HARYANTO, SH MHum

Dosen Fakultas Hukum UNISRI

Abstract: population growth as a result of the development drives the need of land. Land then is not only related of agriculture. It is related to other usage to give other prosperity. To stop land usage shift to other non-agriculture purposes, it is necessary to regulate, to limit the shift. One of the ways is by regulating location permission. It is hoped that land usage shift to other purposes will not misused.

Key words : location permit, land for non-agriculture

PENDAHULUAN

Hukum agraria sebagai hasil perpaduan dari perkembangan hukum perdata dan hukum tata pemerintahan (*Bestuurrecht*) dapat dipandang sebagai satu kelompok hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber alam, berupa lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum konkrit dengan sumber-sumber alam. Di Negara Republik Indonesia dewasa ini mendapat perhatian yang cukup luas dari kalangan ahli hukum, terutama sekali dalam rangka mendukung keberhasilan kebijaksanaan desentralisasi atau pemberian otonomi kepada daerah, untuk memfungsikan pemanfaatan sumber-sumber alam yang terkandung didalamnya, guna kepentingan pemenuhan kebutuhan manusia.

Hubungan antara Negara dan bumi, air serta ruang angkasa yang merupakan salah satu segi dari dasar kenasionalan, menunjukkan bahwa Negara dipandang sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat atau bangsa. Berdasarkan kualitasnya Negara bertindak selaku badan penguasa. Istilah dikuasai dalam ayat tersebut bukan berarti dimiliki, melainkan bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, diberi wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, untuk mengadakan berbagai peraturan dan tindakan-tindakan terhadapnya.

Pasal 2 ayat (2) menyebutkan: “hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a). mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

- c). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan kekuasaan yang ada pada Negara ini dapatlah diadakan berbagai peraturan dibidang agraria. Segala sesuatu yang bersangkutan dengan bumi, air dan ruang angkasa dapat diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagai wakil dari Negara. Juga hak-hak atas bumi, air dan ruang angkasa dapat diatur oleh penguasa.

Bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara untuk mengatur persoalan-persoalan yang berkenaan dengan agraria harus dipergunakan untuk mencapai satu tujuan yang luhur, yaitu Negara Republik Indonesia yang makmur, bahagia, sejahtera, segala sesuatunya harus diatur sedemikian rupa sehingga dapat terwujud sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini sesuai dengan apa yang tertuang didalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 pada alinea ke empat: “ ... dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, dalam konsideran dari UUPA berkali-kali diketemukan kata-kata yang serupa. *Pertama* dalam kalimat pembukaan , dimana dijelaskan bahwa Indonesia adalah Negara yang susunan rakyatnya masih bercorak agraris dan karenanya sangat pentinglah fungsi bumi, air dan ruang angkasa ini untuk membangun masyarakat adil dan makmur. *Ke dua* bahwa UUPA harus merupakan pelaksanaan dari pada dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dan harus diatur penggunaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 2 ayat (4) UUPA menentukan bahwa: hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan-peraturan pemerintah.

Pemerintah pusat sebagai wakil dari Negara republic Indonesia tidak perlu selamanya menyelenggarakan hak menguasai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 ini sendiri. Delegasi kekuasaan dapat dilakukan kepada badan-badan pemerintahan yang lebih rendah. Kepada daerah-daerah swatantra, juga masyarakat hukum adat. Pada dasarnya permasalahan agraria menurut sifatnya merupakan tugas dari pemerintah pusat, hal ini seperti ditetapkan didalam Pasal

33 UUD 1945. Apabila kepada daerah dilimpahkan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu, maka hal tersebut merupakan *medebewind*.

Untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, memberikan arahan khususnya dibidang pertanian sebagai berikut:

1. Pembangunan pertanian mencakup pertanian tanaman pangan, perikanan, peternakan, perkebunan dan kehutanan perlu ditingkatkan melalui usaha-usaha intensifikasi, ekstensifikasi, diversifikasi dan rehabilitasi, secara terpadu, serasi dan merata dengan tetap memelihara kelestarian sumber alam dan lingkungan hidup.
2. Peningkatan produksi pangan seperti beras dan palawija, termasuk usaha peningkatan penanganan pascapanen, serta produksi pangan yang berasal dari holtikultura, perkebunan, peternakan dan perikanan, **bertujuan untuk memantapkan swasembada pangan** yang sekaligus memperbaiki mutu makanan. Peningkatan produksi pangan juga diaarahkan untuk memperbaiki taraf hidup petani, memperluas kesempatan kerja dan menjamin penyediaan pangan untuk masyarakat pada tingkat harga yang layak bagi petani produsen maupun konsumen.
3. Perlu sekali diperhatikan rehabilitasi tanah kritis untuk memulihkan kembali dan mempertahankan kesuburan tanah, sumber air, hutan dan sumber alam lainnya. mencegah timbulnya tanah kritis baru. Untuk keperluan itu disamping penyempurnaan cara pengelolaan hutan, perlu ditingkatkan pengendalian perladangan berpindah, sedang ditanah pertanian perlu ditingkatkan kegiatan penyuluhan, percontohan dan sebagainya.
4. Pembangunan pertanian harus merupakan usaha yang terpadu dengan pembangunan daerah dan pedesaan. Khusus mengenai masalah tanah perlu dilanjutkan dan ditingkatkan langkah-langkah untuk mengendalikan secara efektif masalah penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah, tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata.
5. Untuk menunjang pembangunan pertanian perlu diteruskan dan disempurnakan usaha penyuluhan dan pendidikan pertanian, perlu dilanjutkan perbaikan dan perluasan prasarana, pembukaan lahan baru dan penyediaan berbagai sarana produksi.

6. Perlu makin ditingkatkan keikutsertaan petani dalam pembangunan pertanian, perlu ditingkatkan pengembangan sistem pemasaran yang menjamin harga yang layak bagi petani produsen maupun konsumen.

Berdasarkan laporan tentang Studi Perubahan Tanah Pertanian ke Non-Pertanian oleh Departemen Pertanian dengan Pusat Pengembangan Agribisnis pada bulan agustus 1984, menyebutkan bahwa mensinyalir terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian terutama di Pulau Jawa (S.E. Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ). Untuk menindak lanjuti hasil temuan tersebut, maka Menteri Dalam Negeri meminta kepada semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk:

1. melaksanakan koordinasi antar instansi Pemerintah di wilayah masing-masing, meningkatkan kerja sama dan **sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian**, sehingga tidak mengganggu usaha peningkatan produksi pangan.
2. menginstruksikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) untuk melaksanakan inventarisasi yang teliti tentang Status Penggunaan Tanah Pertanian yang diubah menjadi Tanah non Pertanian, inventarisasi mana didasarkan atas data-data dari instansi yang berkaitan dengan masalah tersebut, seperti instansi agraria, pertanian, pekerjaan umum, tata kota dan tata daerah.
3. menginstruksikan langsung kepada instansi terkait untuk mengadakan monitoring atas tanah pertanian produktif dan perubahan-perubahannya menjadi tanah non pertanian, monitoring mana dilaporkan kepada Gubernur KDH Tingkat I c.q. Bappeda per triwulan atau semester.
4. menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang sesuai dan sejalan dengan Peraturan/Perundangan yang berlaku, yang berkaitan dengan penggunaan tanah pertanian.
5. mengadakan penyuluhan-penyuluhan kepada para pemilik dan penggarap tanah pertanian di wilayah sentra-sentra produksi
6. memikirkan dan menyiapkan langkah-langkah kemungkinan penyaluran tenaga kerja pertanian ke non pertanian, dalam hal tanah pertanian dijadikan tanah non pertanian.
7. dalam hal terjadinya perubahan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang tidak dapat dielakkan dan jelas-jelas mempengaruhi produksi pangan, segera mengambil langkah-langkah kebijaksanaan untuk dapat mengatasinya.

Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1851 tertanggal 15 Juni 1994 yang ditujukan kepada seluruh Gubernur KDH Tk. I dan seluruh Bupati/Walikotamadya KDH Tk. II se Indonesia, perihal pencegahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian melalui penyusunan Rencana Tata Ruang.

Bahwa sekalipun telah ada berbagai kebijaksanaan yang melarang penggunaan sawah beririgasi teknis untuk kegiatan non pertanian, perubahan penggunaan tanah dari sawah ke non pertanian dapat terjadi melalui mekanisme Perencanaan Tata Ruang. Untuk menghindari ketidakcocokan antara Rencana Tata Ruang dan larangan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk non pertanian, maka dalam menyusun Rencana Tata Ruang baik wilayah Dati I maupun Dati II, perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dati I maupun Dati II, agar tidak memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan non pertanian.
2. Apabila terpaksa harus memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna kegiatan non pertanian karena pertimbangan-pertimbangan tertentu, agar terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia Nomor 5335/MK/9/1994, tanggal 29 September 1994 hal Penyusunan RTRW Dati II, dalam rangka menegaskan ketentuan bahwa pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan di luar pertanian, maka Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di beberapa Daerah Tingkat II perlu disempurnakan, karena didalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang memberikan penjelasan:

1. Ruang wilayah Negara Indonesia sebagai wadah atau tempat bagi manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatannya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.
2. Ruang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya bagi kehidupan dan penghidupan. Kegiatan manusia dan makhluk hidup lainnya membutuhkan ruang, sebagaimana lokasi berbagai pemanfaatan

ruang atau sebaliknya suatu ruang dapat merwadi berbagai kegiatan, sesuai dengan kondisi alam setempat dan teknologi yang diterapkan. Meskipun suatu ruang tidak dihiru manusia seperti ruang hampa udara, lapisan bawah kerak bumi, kavah gunung berapi, tetapi ruang tersebut mempunyai pengaruh terhadap kehidupan dan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan dan kelangsungan hidup. Diadati bahwa ketersediaan ruang itu sendiri tidak tak terbatas, apabila pemanfaatan ruang tidak diatur dengan baik, kemungkinan besar terdapat permasalahan manfaat ruang dan penurunan kualitas ruang. Oleh karena itu diperlukan peraturan ruang untuk mengatur pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang dan estetika lingkungan.

3. Ruang wilayah Negara sebagai suatu sumber daya alam terdiri dari berbagai ruang wilayah sebagai suatu sistem. Masing-masing sistem meliputi aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta keterhubungan dengan aspek ruang dan daya dukung yang berbeda satu dengan yang lainnya. Peraturan ruang yang didasarkan pada karakteristik dan daya dukungnya serta didukung oleh teknologi yang sesuai dapat meningkatkan kesetiaan, kesetiaan dan keseimbangan sub-sistem yang berarti juga meningkatkan daya tampungnya. Oleh karena pengelolaan sistem yang satu berpengaruh pada sistem yang lain, yang pada akhirnya mempengaruhi sistem ruang secara keseluruhan, pengaturan ruang menurut diarahkannya suatu sistem ketertarikan sebagai ciri utamanya. Ini berarti perlu adanya suatu kebijaksanaan nasional yang merencanakan berbagai pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, maka pelaksanaan pembangunan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang tidak bertentangan dengan rencana tata ruang.
4. Peraturan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kegiatan sistem yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Untuk menjamin tercapainya tujuan peraturan ruang diperlukan peraturan perundang-undangan dalam satu kerangka sistem yang harus memberi dasar yang jelas, legal dan mengarahkan pada menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang. Selain itu, undang-undang ini menjadi landasan untuk menilai dan menyempatkan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku, yaitu peraturan perundang-

undang mengenai perikanan, kehutanan, pertambangan, perindustrian, perikanan, perumahan dan permukiman, termasuk pertanian.

Untuk mengatasi dan mencegah masalah-masalah yang berkaitan dengan perubahan penggunaan tanah tersebut, maka pengelolaan penggunaan tanah perlu diatur dalam bentuk aturan, pedoman dan ketentuan-ketentuan mengenai penentuan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah. Pola pengelolaan tersebut mengacu kepada asas-asas penataan ruang, yaitu asas terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.

Dalam kaitan tanah sebagai subsistem dari ruang, maka pengelolaan tata guna tanah diselenggarakan dalam rangka pemanfaatan ruang, sehingga pengaturannya diharapkan mengacu kepada aspek-aspek tujuan penataan ruang, seperti diungkapkan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yaitu:

1. pola pengelolaan tata guna tanah harus berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
2. pengaturan pemanfaatan tanah harus memperhatikan ketentuan mengenai kawasan lindung dan kawasan budidaya;
3. harus dapat menyelenggarakan pemanfaatan tanah yang berkualitas.

Selain kepada aspek-aspek tujuan penataan ruang, penatagunaan tanahpun harus mengacu kepada kebijaksanaan dasar mengenai pertanahan yang terkandung didalam UUPA dan Undang-undang lain yang berkaitan dengan penggunaan tanah. Dasar-dasar penatagunaan tanah tersebut adalah:

1. Kewenangan untuk mengatur persediaan, penentuan dan penggunaan tanah, serta pemeliharaannya ada pada Negara;
2. Hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu;
3. Kewenangan pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanah tersebut dibatasi oleh ketentuan bahwa hak atas tanah berfungsi sosial;
4. Perlunya perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah dalam proses penatagunaan;
5. Penatagunaan tanah tidak dapat dipisahkan dari pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah.

6. Penatagunaan tanah, disamping sebagai sub sistem penatagunaan ruang, juga merupakan sub sistem dari sistem pembangunan.
7. Karena sifatnya multidimensi (dimensi fisik, dimensi ekonomi, dimensi sosial, dimensi politik dan hukum) dan multi sektor, maka penatagunaan tanah dalam praktiknya harus diselenggarakan secara terkoordinasi.
8. Penatagunaan tanah harus mampu menyediakan tanah bagi semua kegiatan pembangunan yang sifatnya dinamis, karena itu penatagunaan tanah bersifat dinamis dan sibernetik.
9. Penyelenggaraan penatagunaan tanah merupakan tugas pemerintah pusat yang pelaksanaannya di daerah berdasarkan asas desentralisasi atau model hibrid.

Dengan demikian perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian merupakan bagian penting yang membutuhkan penanganan secara khusus. Yang menjadi permasalahan adalah bagaimanakah jika lokasi sebagai pengendali perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian?

PEMBAHASAN

1. Pengertian Tanah

Apabila dibandingkan dengan sumberdaya alam yang lainnya, maka tanah merupakan sumberdaya alam yang tetap dan mempunyai kedudukan yang istimewa, keistimewaananya terletak pada kenyataan bahwa tanah dapat dipandang:

1. sebagai Hasil, yaitu jika dilihat dari sudut pandang barang tambang, tanah dapat diperjual belikan dengan ukuran berat atau isi, seperti: km atau meter kubik (m^3);
2. sebagai Penghasil; yaitu jika dilihat dari sudut tumbuhan atau tanaman yang tumbuh diatasnya, tanah menghasilkan berbagai jenis tanaman, baik tanaman pangan, sumber daya, hias atau jenis tanaman yang lainnya. Uraian tanah sebagai penghasil bukan saja subur atau tidak subur, melainkan juga ada ukuran yang lainnya, seperti termasuk bebatuan atau tidak, lereng terjal atau tidak ketinggaiannya, yang kesemuanya membawa akibat pada jenis tanaman yang dapat tumbuh diatasnya.
3. sebagai Tempat; yaitu jika dilihat diatas mana makhluk hidup melaksanakan berbagai aktifitas kehidupannya, tanah sebagai tempat atau ruang diukur dengan ukuran hektar (ha) atau meter persegi (m^2). "Disamping itu tanah juga merupakan tempat dimana tersimpan berbagai jenis sumberdaya tambang dan sumberdaya air" (I Made Sandi, 1995:1).

Terlepas dari pengertian apakah tanah sebagai hasil ataupun tanah sebagai penghasil, secara riwayah yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi, sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebutkan "tanah dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah ... "

2. Perubahan Penggunaan Tanah

Pesatnya laju pembangunan seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk, maka kebutuhan tanah juga semakin meningkat, terutama sekali yang berkaitan dengan pembangunan fisik. Dalam pelaksanaan pembangunan fisik, tanah merupakan faktor yang sangat penting, sebab tanpa tanah tidak akan dapat membangun. Begitu pentingnya tanah bagi pembangunan, maka diperlukan pengaturan dan penanganan tersendiri, sehingga tanah diharapkan mampu mengakomodasi berbagai kegiatan, baik yang telah maupun yang akan dilaksanakan dimasa yang akan datang, yang diharapkan pula dapat memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Kebutuhan tanah terus meningkat seiring dengan laju pertumbuhan penduduk dan pembangunan, sehingga memerlukan tanah yang tidak sedikit jumlahnya. Selain pihak, kebutuhan tanah bukan hanya sekedar untuk tanah pertanian saja, tetapi pembangunan di sektor lain juga memerlukan tanah. Hal inilah yang mengakibatkan pengurangan tanah pertanian, yang diarahkan fungsikan penggunaannya untuk keperluan non pertanian.

Untuk mengurangi gejala penggunaan tanah pertanian yang diarahkan fungsikan ke non pertanian, pemerintah melakukan usaha-usaha pembatasan, pencegahan dan pengaturan-pengaturan, yang salah satu diantaranya adalah dalam hal pemberian ijin perubahan penggunaan tanah, yang merupakan salah satu wujud untuk mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, guna mewujudkan terlemba penggunaan tanah dan lemba administrasi. Kelemahannya itu dilakukan, agar setiap perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.

Oleh karena kedudukan tanah yang demikian penting, baik bagi penggunaan untuk pertanian maupun untuk keperluan lain (non pertanian), maka Negara memandang perlu untuk mengatur dan mengelola serta memanfaatkan sumberdaya tanah tersebut dengan sebaik-baiknya, seperti tersebut didalam pasal 53 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengamanatkan bahwa bumi, air, ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Untuk mewujudkan maksud yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) tersebut, maka Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 14 ayat (5) menyebutkan: "Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, perustakan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya: untuk keperluan Negara; untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan; untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, pemukiman dan perikanan serta sejalan dengan ini, untuk keperluan perkembangan industri, transmigrasi dan pertambangan."

Dengan mengingat hal tersebut, khususnya dalam huruf d yaitu untuk meningkatkan dan memperstahankan produksi pertanian, maka lahan pertanian sebagai faktor produksi perlu diperhatikan. Berkaitan dengan hal tersebut Lutfi I Nasution menyatakan: "tantangan yang dihadapi pada pembangunan jangka panjang tahap II adalah bagaimana kita dapat menyusun kebijaksanaan untuk tetap dapat memelihara swasembada beras dan dalam jangka panjang mencapai swasembada pangan" (Lutfi I Nasution, 1993:17).

Lebih lanjut Lutfi Nasution mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor strategis yang mempengaruhi kemampuan Negara Indonesia untuk mencapai dan memelihara swasembada pangan, salah satu faktor tersebut adalah kemampuan untuk memelihara dan mengembangkan areal beririgasi teknis, yang dalam setahun dapat dua kali panen atau lebih.

Atas dasar pendapat tersebut, maka salah satu diantaranya apabila perem tanah pertanian sebagai kegiatan usaha untuk menghasilkan utamanya beras, keberadaannya perlu dijaga. Secara umum hal ini telah tersirat dan tertuang didalam UUPA Pasal 15 yang menyatakan bahwa, memelihara tanah sekaligus menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang.

Usaha-usaha untuk merubah penggunaan tanah pertanian ke non pertanian dewasa ini cenderung meningkat, seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan dinamika pembangunan. "Terjadinya perubahan penggunaan tanah tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti faktor fisik, faktor biologis, faktor ekonomis dan faktor insentif" (S.B. Sibakhi, 1982:13).

Di antara faktor-faktor tersebut, yang paling pokok berpengaruh terhadap perubahan penggunaan tanah adalah perkembangan penduduk. Sedangkan tanah dari satu sisi merupakan

sumberdaya alam yang tersedia dalam keadaan yang terbatas, disisi lain kebutuhan manusia untuk melaksanakan berbagai kegiatan selalu bertambah. Berdasarkan hal tersebut dapat dimengerti bahwa persediaan tanah dari waktu ke waktu relatif tetap, sedangkan permintaan tanah cenderung meningkat, yang pada gilirannya mau tidak mau membawa akibat terjadinya perubahan penggunaan tanah, dari tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

"Penggunaan tanah adalah kombinasi kegiatan-kegiatan manusia yang dilakukan diatas tanah untuk memenuhi hajat hidupnya, dengan demikian penggunaan tanah merupakan hasil kegiatan manusia yang dipengaruhi alam (fisik) serta kegiatan sosial ekonomi masyarakat di daerah itu" (S.D. Silalahi, 1982:29).

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa penggunaan tanah adalah hasil kegiatan manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dengan menggunakan tanah sebagai sarana utamanya, kegiatan manusia tersebut dipengaruhi oleh keadaan alam, kegiatan sosial ekonomi dan sosial budaya dari masyarakat yang menempati suatu wilayah.

Berdasarkan jenis hasil atau produk yang diperoleh dan proses produksinya, penggunaan tanah dapat dibedakan menjadi dua golongan, yaitu:

1. penggunaan tanah pertanian; dan
2. penggunaan tanah non pertanian.

Kedua golongan tersebut mempunyai perbedaan yang mendasar menyangkut ciri fisik lahan, pengolahan dan sifat produk yang dihasilkan. Penggunaan tanah pertanian adalah sebidang tanah yang digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti luas yang mencakup penanaman, tegalan, ladang penggembalaan, perikanan, perkebunan dan penggunaan tanah lainnya yang lazim dilakukan sebagai usaha pertanian.

Sedangkan penggunaan tanah non pertanian adalah segala bentuk penggunaan tanah yang digunakan bukan untuk usaha pertanian, seperti untuk industri, jasa dan sebagainya. Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian adalah suatu proses perubahan wujud dan bentuk usaha untuk kegiatan pemanfaatan suatu bidang tanah, pada suatu waktu tertentu dari tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

3. Perubahan Penggunaan Tanah dan Penataan Ruang

Bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kualitas hidup manusia, sebagai konsekuensi dari keberhasilan pembangunan yang merupakan kegiatan hidup manusia,

mengakibatkan kondisi yang tidak seimbang antara ketersediaan tanah dengan kebutuhan. Jika kondisi tidak seimbang ini terus berlanjut, maka akan menimbulkan berbagai masalah dalam penggunaan tanah, seperti:

1. Berkurangnya luas tanah pertanian subur menjadi tempat pemukiman, industri atau keperluan lain pertanian lainnya;
2. terjadinya perbenturan kepentingan berbagai sektor pembangunan, seperti pertambangan dengan perkebunan, ketutatan dengan transportasi, pertanian dengan pariwisata dan sebagainya;
3. menurunnya kualitas lingkungan pemukiman akibat banjir, kekurangan air bersih untuk rumah tangga, baik jumlah maupun mutu ketersediaannya;
4. meluasnya tanah kritis akibat penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan potensinya, mendorong proses erosi dan sedimentasi;
5. penggunaan tanah untuk berbagai kegiatan menghasilkan limbah yang mengganggu lingkungan hidup, yaitu terjadinya pencemaran air dan pencemaran udara.

Untuk mengatasi dan mencegah masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah tersebut, maka pengelolaan penggunaan tanah perlu diatur dalam bentuk aturan, pedoman dan ketentuan-ketentuan mengenai peraturan, penggunaan dan pemeliharaan tanah. Pola pengelolaan tersebut mengacu kepada asas-asas penataan ruang, yaitu asas terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras seimbang dan berkelanjutan.

Dalam kaitan tanah sebagai subsistem dari ruang, maka pengelolaan tata guna tanah diselenggarakan dalam rangka pemanfaatan ruang. substansi pengaturannya diuraikan mengacu kepada aspek-aspek tujuan penataan ruang, sebagaimana diuraikan didalam pasal 3 undang-undang nomor 24 tahun 1992 tentang penataan ruang, yaitu:

- a. Pola pengelolaan tata guna tanah harus berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada Wawasan Nasional dan Ketahanan Nasional;
- b. Pengaturan pemanfaatan tanah harus memperhatikan ketentuan mengenai kawasan lindung dan kawasan budidaya;
- c. Harus dapat diselenggarakannya pemanfaatan tanah yang berkualitas.

4. Ijin Lokasi Sebagai Pengendali

Dalam rangka pengaturan penanaman modal, telah ditetapkan ketentuan mengenai keharusan diperolehnya ijin lokasi, sebelum suatu perusahaan memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya, pemberian ijin lokasi tersebut pada dasarnya merupakan pengawalan lokasi penanaman modal sebagai pelaksanaan penataan ruang menyangkut aspek pertanahannya.

a. Pengertian Ijin Lokasi

Ijin lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya (Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang ijin lokasi), perusahaan yang dimaksudkan adalah Perseorangan atau Badan Hukum yang telah memperoleh ijin untuk melakukan penanaman modal di Indonesia sesuai ketentuan yang berlaku. Penanaman modal adalah usaha menanamkan modal yang menggunakan maupun tidak menggunakan fasilitas sebagaimana dimaksudkan dalam undang-undang; dan hak atas tanah adalah hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

b. Dasar hukum pemberian ijin lokasi

- 1). Keputusan presiden Nomor 47 Tahun 1993 tentang Tata Cara penanaman Modal;
- 2). Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka penanaman Modal;
- 3). Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan pertanahan Nasional mengenai tata cara memperoleh ijin Lokasi dan Pemindahan Hak Atas Tanah;
- 4). Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi.

c. Tanah Yang Dapat Ditunjuk Dengan Ijin Lokasi

Tanah yang dapat ditunjuk dalam ijin lokasi berdasarkan ketentuan Pasal 3 PMNA/Kepala BPN, adalah tanah yang menurut rencana tata ruang wilayah yang berlaku, diperuntukkan bagi

penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal, yang dilaksanakan oleh perusahaan, sesuai persetujuan penanaman modal yang dipujanya.

Ijin lokasi dapat diberikan kepada perusahaan yang sudah mendapat persetujuan penanaman modal sesuai ketentuan yang berlaku untuk memperoleh tanah dengan luas tertentu, sehingga apabila perusahaan tersebut berhasil membebaskan seluruh areal yang ditunjuk, maka luas pengusahaan tanah oleh perusahaan tersebut dan perusahaan-perusahaan lain yang merupakan satu group perusahaan dengannya tidak lebih dari luas sebagai berikut:

- 1) untuk usaha pengembangan perikanan dan perikanan, satu propinsi tidak lebih dari 400 Ha, kawasan resort-perhotelan satu propinsi tidak lebih dari 200 Ha,
- 2) untuk usaha kawasan industri satu propinsi tidak lebih dari 400 Ha,
- 3) untuk usaha perkebunan yang diusahakan dalam bentuk perkebunan besar dengan diberikan Hak Guna Usaha untuk komoditas tebu satu propinsi tidak lebih dari 50.000 Ha; untuk komoditas lainnya tidak lebih dari 30.000 Ha,
- 4) untuk usaha tambak di pulau Jawa satu propinsi tidak lebih dari 100 Ha; di luar pulau Jawa tidak lebih dari 200 Ha.

Sebagai pengecualian, ketentuan ini tidak berlaku untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), badan usaha yang seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh Negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar sahamnya dimiliki oleh masyarakat dalam rangka go public.

d. Jangka Waktu Ijin Lokasi

Berdasarkan PMNA/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 Pasal 5 ijin lokasi diberikan untuk jangka waktu sebagai berikut: seluas sampai dengan 25 Ha 1 (satu) Tahun; seluas lebih dari 25 Ha sampai dengan 50 Ha 2 (dua) Tahun; seluas lebih dari 50 Ha 3 (tiga) Tahun.

e. Hak dan kewajiban pemegang ijin lokasi

Berdasarkan PMNA/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Pasal 8 hak dan kewajiban pemegang ijin lokasi adalah:

- 1). Pemegang ijin lokasi berhak (dijijikan) untuk membebaskan tanah dalam areal ijin lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atas pihak yang mempunyai kepentingan tersebut dengan cara jual-beli, pemberian gadai-rugi,

konsepsi tanah atau cara lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Setelah tanah yang bersangkutan dibebaskan dari hak dan kepentingan pihak lain, maka pemegang ijin lokasi berhak (diberikan hak) atas tanah yang memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keperluan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya.

- 2). Pemegang ijin lokasi wajib (kewajiban pemegang ijin lokasi) menghormati kepentingan pihak-pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan, tidak menutup kemungkinan atau mengurangi aksesibilitas yang dimiliki masyarakat disekitar lokasi dan menjaga serta melindungi kepentingan umum. Sebelum tanah yang bersangkutan dibebaskan oleh pemegang ijin lokasi, maka semua hak atas tanah yang sudah ada atas tanah yang bersangkutan tidak berakibat dan tetap diakui, termasuk kewenangan yang menurut hukum dipunyai oleh pemegang hak atas tanah untuk memperoleh tanda bukti hak (sertipikat), dan kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya bagi keperluan pribadi atau usahanya sesuai rencana tata ruang yang berlaku, serta kesempatan untuk mengalihkannya kepada pihak lain.
- 3). Pemegang ijin lokasi juga berkewajiban untuk melaporkan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan, mengenai perolehan tanah yang sudah dilaksanakannya berdasarkan ijin lokasi dan pelaksanaan penggunaan tanah tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan.

f. Tatacara Pemberian Ijin Lokasi

Berdasarkan PMNA/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Pasal 6 ijin lokasi diberikan berdasarkan pertimbangan aspek pengetahuan tanah dan lokasi tata guna tanah, meliputi keadaan hak pengusahaan tanah, penilaian fisik wilayah penggunaan tanah serta kemampuan tanah, surat keputusan pemberian ijin lokasi ditandatangani oleh Bupati/Wali Kota setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Bupati/Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk secara tetap oleh Bupati/Wali Kota yang bersangkutan, bahan – bahan untuk keperluan pertimbangan dimaksud dipersiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, rapat koordinasi disertai konsultasi dengan para pemegang hak atas tanah dalam lokasi yang dimaksud, yang meliputi empat aspek.

Pertama: penyebaran informasi mengenai rencana penanaman modal, ruang lingkup dampaknya dan rencana perolehan tanah serta penyelesaian masalah yang berkaitan dengan perolehan tanah tersebut. Kedua: pemberian kesempatan kepada para pemegang hak atas tanah

untuk memperoleh penjelasan tentang rencana penanaman modal dan meriset alternatif pemecahan masalah yang ditemui; Ketiga: pengumpulan informasi langsung dari masyarakat untuk memperoleh data sosial dan lingkungan yang diperlukan; Keempat: penasehati masyarakat tentang: urutan alternatif, bentuk dan besarnya ganti rugi tanah dalam pelaksanaan ijin lokasi.

KESIMPULAN

1. Ijin lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya (Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi).
2. Ijin lokasi berfungsi sebagai ijin memperoleh tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan diberlakukan sekaligus sebagai ijin perolehan hak atas tanah. Hak atas tanah tidak dapat diberikan tanpa perusahaan yang bersangkutan memiliki ijin lokasi. Dengan demikian jual beli tanah dikendalikan melalui ijin lokasi untuk memastikan pihak-pihak yang memang sungguh-sungguh akan menggunakan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah dirumuskan dalam Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

- Adhi, Brahmana dan Hasan Basri Nita Menggala, 2007. *Reformasi Pertanahan*. Bandung: Mandar Maju.
- Sumardjono, Maria, S.W.2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

II. Artikel

- "Menelusur Alih Fungsi Tanah Di Karanganyar", SOLO POS (22 Februari 2005).

III. Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penataan Ruang*, UU No. 24, LN No. 115 Tahun 1992, TLN No. 3501.
- Departemen Dalam Negeri, *Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Tentang Perubahan Tanah Peruntukan Ke Non Peruntukan*, No. 590/ 11168/SJ.
- Departemen Agraria, *Pencegahan penggunaan Tanah untuk Beririgasi Teknik Untuk penggunaan Non Peruntukan melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang*, Surat No. 410-1851.
- Departemen Agraria, *Peraturan Menteri Agraria tentang Jns Lokasi*, No. 2 Tahun 1999.
- Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Kebijakan nasional Di Bidang Pertanahan*, Kepres No. 34 Tahun 2003, LN No. 60.